



## DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT

3003 Bern, 20. Januar 1993

Geschäftsprüfungskommission  
des Ständerates  
Parlamentsgebäude

3003 B e r n

**Antwortschreiben des Bundesrates an die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates betreffend den Bericht "Die Planungs- und Koordinationsfunktion im Bereich der Aussenpolitik"**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 2. Dezember 1992 haben Sie dem Bundesrat den Bericht über Ihre Inspektionen im Zusammenhang mit der Planungs- und Koordinationsfunktion im Bereich der Aussenpolitik übermittelt und um eine entsprechende Stellungnahme des Bundesrates gebeten. Dieser hat sich an seiner Sitzung vom 20.1.1993 mit den von Ihnen aufgeworfenen Fragen und Vorschlägen befasst und ist dabei zu folgenden Schlussfolgerungen gekommen.

Der Bundesrat begrüsst grundsätzlich die Stossrichtung des Berichtes der GPK, welcher auf klare Zuständigkeiten, eine verbesserte Planung und Koordination sowie eine Stärkung der Organisationsstrukturen in der Aussenpolitik abzielt. Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, werden eine Reihe konkreter Schritte, welche den Intentionen der GPK entsprechen, ins Auge gefasst oder sind bereits unternommen



worden. Sie machen deutlich, dass das EDA eine erhöhte aussenpolitische Führung und Koordination nicht nur wünscht, sondern aktiv anstrebt. Die Politische Direktion will die ihr in der Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Aemter vom 9.5.1979 (SR 172.010.15) zugewiesenen Führungs- und Koordinationsfunktionen innerhalb des EDA und zwischen den Departementen wahrnehmen und sich entsprechend organisieren. Sie wird die stark gewachsenen Aufgaben in dem Masse besser lösen können, als zusätzliche personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Der Bundesrat stellt weiter fest, dass der Bericht der GPK die bereits bestehenden Koordinationsorgane und -mechanismen zu wenig berücksichtigt. Dadurch wird verkannt, dass das für die Schweiz typische Kollegialitäts- und Konsensprinzip mit den dafür charakteristischen Konsultations- und Vernehmlassungsverfahren bereits heute zu einer relativ stark ausgebauten politischen Koordination führen. Und schliesslich lassen zentrale Begriffe einen breiten Interpretationsspielraum offen. Dies gilt insbesondere für die Begriffe der Aussenpolitik, der Planung, der Kohärenz und der Koordination.

Zu den Empfehlungen möchte der Bundesrat aus heutiger Sicht folgendes festhalten:

### **Zuständigkeit, Federführung, Sachkompetenz - Koordination**

Hinsichtlich der Zuständigkeiten des EDA, der Federführung und des Primates der Sachkompetenz (GPK-Bericht, Punkt 4.1.1.) ist zunächst darauf hinzuweisen, dass Aussenpolitik die Gesamtheit der Aussenbeziehungen umfasst und sich nicht auf einzelne Bereiche beschränkt. Sie definiert sich in erster Linie durch die Adressaten (andere Staaten, inter- und supranationale Organisationen), d.h., sie ist das gegen aussen gerichtete politische Handeln der Schweiz als souveränes Völkerrechtssubjekt. Die verschiedenen Politikbereiche wie Wirtschafts-, Umwelt-, Sicherheits-, Drogen-, Sozialpolitik u.s.w. haben somit immer auch eine aussenpolitische Dimension. Es ist Aufgabe der Aussenpolitik, die schweizerischen Anliegen in diesen und anderen Bereichen zu fördern. Um eine wirkungsvolle Vertretung der Interessen der Schweiz zu sichern, ist daher eine kohärente Aussenpolitik erforderlich. Diese Kohärenz verlangt eine enge gegenseitige Abstimmung aller nach aussen gerichteten Tätigkeiten. Allfällige Zielkonflikte werden vom Bundesrat nach Vornahme einer Güterabwägung gelöst.



Die erwähnte Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Aemter vom 9.5.1979 beschreibt, wie Kompetenzen zwischen dem EDA und Aemtern anderer Departemente ausgeschieden werden. Drei Aspekte sind dabei besonders wichtig:

*Erstens* wird in Art. 2, Lit. b) festgelegt, dass das EDA die auswärtigen Angelegenheiten besorgt. Lit. a) legt zudem einen Kernbereich von Aufgaben fest. *Zweitens* wird eine Koordinationskompetenz für wichtige aussenpolitische Fragen innerhalb des EDA und zwischen den Departementen (Art. 3, Ziff. 2, Lit. A, b.) statuiert, welche der Politischen Direktion zukommt.

*Drittens* legt, was die Kompetenzausscheidung zwischen den Departementen betrifft, Art. 1, Lit. i. - unter Vorbehalt der Zuständigkeiten von EDA und EVD (BAWI) - den Primat der Sachkompetenz der einzelnen Aemter fest.

Für die Anwendung der erwähnten Verordnung erachtet der Bundesrat folgende *Grundsätze* als massgebend:

- Dort, wo das EDA gemäss der Verordnung materiell zuständig ist, nimmt es diese Zuständigkeit wahr und informiert die anderen Departemente über seine Tätigkeit.
- Dort, wo ein anderes Departement oder Amt materiell zuständig ist, kommt dem EDA bezüglich wichtiger aussenpolitischer Aspekte eine Beratungs- und Koordinationsfunktion zu.

Die Koordination kann auf verschiedenen *Wegen* sichergestellt werden:

- a) durch ein Instruktionsmonopol (Vergl. z.B. das Modell des Integrationsbüros mit Bezug auf die EG);
- b) durch rechtlich verbindliche Konsultationspflichten in bestimmten Sachbereichen (z.B. Kriegsmaterialexporte);
- c) durch eine umfassende Informations- und Konsultationspflicht für alle Bereiche, in welchen keine Verfahren im Sinne von (a) und (b) vorgesehen sind.

*Voraussetzung* für die Wahrnehmung dieser Koordinationsaufgaben sind:

- Andere Departemente und Aemter müssen das EDA, und wo dies zuständig ist auch das EVD/BAWI, über ihre internationalen Beziehungen vor den Kontakten und nachher informieren; dies könnte daher als wichtiger Grundsatz in eine Verordnung mit ausgeprägt normativem Charakter gemäss der Anregung in Punkt 4.2.4 des Berichtes der GPK aufgenommen werden;

- Das EDA muss dadurch in die Lage versetzt werden, sich jederzeit einen Gesamtüberblick über die Beziehungen der Schweiz mit einem Land oder einer internationalen Organisation zu verschaffen, um damit seinerseits die andern Departemente nützlich beraten und informieren zu können. Dazu ist eine zügige Realisierung bereits begonnener Informatisierungsprojekte besonders wichtig.
- Schliesslich müssen bestehende Arbitrageinstanzen genutzt werden und, wo solche fehlen, neu geschaffen werden.

Generell wird das EDA immer dann eine besonders aktive Koordinationsrolle übernehmen, wenn eine Frage offensichtlich als aussenpolitisch wichtig definiert werden kann. (Beispiel Jugoslawienkonflikt: Sonderstab Jugoslawien unter Leitung der Politischen Abteilung 1. Beispiel Stellung der Schweiz in der europäischen Sicherheitsarchitektur: Informelle Gruppe europäische Sicherheitsstrukturen unter Leitung des Staatssekretärs. Beispiel Vorbereitung Rio-Konferenz: Schaffung einer Struktur zur Koordination der schweizerischen Position unter Beteiligung von 15 Bundesämtern. Beispiel Osthilfe: Interdepartementales Programmkomitee).

### **Konzept zur Führung der Aussenpolitik**

Der Bundesrat ist grundsätzlich einverstanden mit der Ausarbeitung eines Konzeptes zur Führung der Aussenpolitik (Punkt 4.1). Ein solches kann allerdings nicht losgelöst von politischen Inhalten formuliert werden; es muss vielmehr Teil eines umfassenderen aussenpolitischen Konzeptes sein. Letzteres wird im "Bericht über das Konzept der Aussenpolitik in den 90er Jahren" enthalten sein. Der Entwurf des Berichtes, dessen definitive Fertigstellung sich aus bekannten Gründen verzögert, nimmt eine Analyse der aussenpolitischen Lage der Schweiz vor, legt die aussenpolitischen Ziele fest, definiert die zur Zielerreichung zur Verfügung stehenden Mittel, weist auf internationale Mitwirkungsdefizite der Schweiz hin und definiert in Umrissen die aussenpolitischen Prioritäten für die 90er Jahre. Basierend auf diesen Ausführungen schliessen sich Erläuterungen zu Fragen der aussenpolitischen Kohärenz an, in welchen Kohärenzbedürfnisse auf verschiedenen Ebenen geortet werden. Entsprechend vielfältig stellen sich Probleme der Kompetenzausscheidung und Koordination, welche im Bericht zur Aussenpolitik angesprochen werden.

Das EDA ist gewillt, seine Führungsrolle im Bereich der Aussenpolitik wahrzunehmen. Dieser Wille kommt u.a. in seinen Initiativen zum Ausdruck, die Leitung interdepartementaler Koordinationsorgane, wo der schweizerische Standpunkt



zu wichtigen aussenpolitischen Fragen erarbeitet wird, zu übernehmen. Diese Standpunkte werden auch vom EDA gegen aussen vertreten.

In der Wahrnehmung dieser Führungsrolle respektiert das EDA selbstverständlich die in der Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Aemter festgehaltenen sektorspezifischen Zuständigkeiten einzelner Aemter im Bereich der internationalen Zusammenarbeit. Die in diesen Bereichen vertretenen Positionen müssen aber im Einklang mit den grundsätzlichen aussenpolitischen Standpunkten stehen. Daher auch die Bedeutung der interdepartementalen Koordination.

## Planung

Im Sinne der Umschreibung von strategischen Zielen, Haltungen und Tätigkeitsabsichten stellt der Bericht über die Legislaturplanung 1992-95 schon heute eine wichtige Grundlage auch für die Aussenpolitik dar. Der erwähnte Bericht zur Aussenpolitik in den 90er Jahren soll diese weiterführen, vertiefen und ausbauen. Allerdings ist im Vergleich zur Innenpolitik die aussenpolitische Planung schwieriger, weil sich das internationale Umfeld unseren Einflüssen weitgehend entzieht und die Umsetzung der Planung erschwert. (Vergl. auch die nachfolgenden Ausführungen zum Politischen Sekretariat der Politischen Direktion).

## Organisatorische Anpassungen

Um die aussenpolitischen Koordinationsaufgaben optimal wahrzunehmen, ist im EDA insgesamt und in der Politischen Direktion im besonderen eine breite Ueberprüfung der Aufgaben und Funktionen der einzelnen Dienste durchgeführt worden, welche zu ersten konkreten Vorschlägen geführt hat. Diese müssen im Laufe dieses Jahres allerdings noch weiter vertieft und dann umgesetzt werden. Drei Stossrichtungen stehen im Vordergrund:

- a) *innerhalb der Politischen Direktion* wird den erhöhten interdepartementalen Koordinationsbedürfnissen durch eine Stärkung der Koordinationskompetenz Rechnung getragen.
- b) *innerhalb des Departementes* bestehen erste, im Laufe des Jahres noch weiter zu vertiefende Anregungen, nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit der Realisierung von Beschlüssen im Rahmen der Regierungsreform.

c) *Zwischen den Departementen* sollten grundsätzlich dauernde Konsultations- und Koordinationsstrukturen nur dort geschaffen werden, wo tatsächlich dauerhafte Aufgaben absehbar sind. Für solche gibt es aber schon heute entsprechende Mechanismen (Interdepartementaler Ausschuss Integration; Interdepartementaler Ausschuss Wissenschaft und Forschung; Interdepartementales Programmkomitee sowie Fachgruppen für die Unterstützung ost- und mitteleuropäischer Länder). Daneben sind problembezogene ad-hoc Gruppen von Bedeutung, welche je nach Sachlage unter Führung oder mindestens Beteiligung des EDA einberufen werden (Sonderstab Jugoslawien). Schliesslich sei auf die Generalsekretärenkonferenz als oberstes Koordinationsorgan verwiesen.

Die drei Ebenen übergreifend, sind Vorschläge bezüglich der Verbesserung der Arbeitsabläufe in Bearbeitung. Diese gehen in Richtung der Erarbeitung einer Aufgabenmatrix für das EDA, welche Zuständigkeiten und Koordinationsaufgaben deutlicher macht.

### **Politisches Sekretariat**

Das Anliegen, das Politische Sekretariat als Dokumentationszentrale mit modernen Mitteln auszustatten, wurde bereits vor einiger Zeit - unterstützt durch die GPK - vom EDA selber aufgenommen. Zur Zeit wird der Pilotbetrieb einer informatisierten und umfassenden Länderdatenbank vorbereitet. Bei dessen erfolgreichem Abschluss ist noch für dieses Jahr die Ausdehnung, d.h. die Vernetzung dieser Datenbanken innerhalb der Politischen Direktion und des Generalsekretariates des EDA vorgesehen. Inwieweit Zugriffsmöglichkeiten für andere Departemente geschaffen werden sollen und können, muss separat geprüft werden. Damit wären die von der GPK geforderten technischen Mittelvoraussetzungen geschaffen.

Im Mittelpunkt steht hingegen die Frage des Einsatzes des Politischen Sekretariates. Wie bereits erwähnt, bildet es einen Bestandteil der Politischen Direktion des EDA und wird damit in erster Linie zu Gunsten des Departementes eingesetzt. Die Beschaffung, Aufbereitung und Auswertung von Informationen gehören zu den zentralen Aufgaben des Sekretariates. Dieses wird sich in Zukunft aber verstärkt mit szenarienabhängiger Planung in Gebieten beschäftigen, die sich durch grosse Unstabilität kennzeichnen und wo die Entwicklung für die Schweiz wichtig ist. Für diese Aufgabe sollte insbesondere im Gefolge der Informatisierung mehr Zeit zur



Verfügung stehen. Allerdings bleiben diesem Anliegen durch fehlende personelle Mittel enge Grenzen gesetzt, was zur Konzentration auf wenige Schwerpunkte zwingt.

Ob und wie das politische Sekretariat gegebenenfalls mit einem künftigen strategischen Nachrichtendienst verknüpft wird, kann noch nicht gesagt werden. Der Bundesrat hat über die Schaffung eines umfassenden strategischen Nachrichtendienstes, wie ihn die PUK-EMD in einem Postulat zur Diskussion gestellt hat, noch nicht entschieden.

Die vom Bundesrat eingesetzte Arbeitsgruppe hat in ihrem Schlussbericht vom 25. August 1992 die Schaffung eines themenübergreifenden Landesnachrichtendienstes angeregt. Dieser würde sich auf die Nachrichtenorgane der einzelnen Departemente stützen und hätte in erster Linie die Aufgabe, Führungsinformation zuhanden der Landesregierung zu koordinieren.

Das EMD ist in diesem Geschäft federführend und unterzieht die Ergebnisse der Arbeitsgruppe gegenwärtig einer vertieften Analyse. Die Schaffung eines Landesnachrichtendienstes wird insbesondere auch im Lichte der Regierungsreform zu bewerten sein.

### Verordnung zu den Internationalen Beziehungen in der Verwaltung

Der Bundesrat ist mit dem Vorschlag einverstanden, Grundsätze über die Behandlung der internationalen Beziehungen in der Verwaltung zu erlassen, was in Form einer Verordnung, gestützt auf das Verwaltungsorganisationsgesetz geschehen kann. Diese würde über die heutigen Bestimmungen hinausgehen und müsste darauf abzielen, die Kohärenz in der Aussenpolitik sicherzustellen. Allerdings kann dies erst nach Vorliegen des aussenpolitischen Konzeptes und nach Klärung der andern noch offenen Fragen geschehen. Es wird dabei nicht um eine Aenderung der Zuständigkeiten gehen, sondern um die Festlegung und Präzisierung von Verhaltensregeln zwischen Departementen, Gruppen und Aemtern im Verkehr mit dem Ausland. Aenderungen der Zuständigkeiten können sich allenfalls aus der Konkretisierung der Regierungsreform ergeben.

## Umsetzung von Artikel 47 bis a GVG: Mitwirkung des Parlamentes in Aussenpolitischen Fragen

Die Aussenpolitischen Kommissionen beider Räte haben eine gemeinsame Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Präsidenten der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates eingesetzt, welche - unter Beizug von Mitarbeitern der Verwaltung - mit der Konkretisierung und Umsetzung des erwähnten Artikels begonnen hat. Durch die gemischte Zusammensetzung der erwähnten Arbeitsgruppe dürfte Gewähr geboten sein, dass dem Anliegen der GPK nach Berücksichtigung dieses Artikels in der Konzepterarbeitung Rechnung getragen werden wird. Ein erster Entwurf zur Umsetzung dieses Artikels ist auf Mitte 1993 zu erwarten.

Der Bundesrat dankt Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, für die Möglichkeit zu Ihrem Bericht Stellung nehmen zu können. Er würde es begrüßen, bei der Konkretisierung der Anliegen der GPK mit Ihnen im Gespräch zu bleiben.

IM NAMEN DES SCHWEIZERISCHEN BUNDESRAATES  
Der Bundespräsident

*Handwritten signature of the Federal President*

Der Bundeskanzler

*Handwritten signature of the Federal Chancellor*